

INGREDIENTEN HERSTELPLAN OM TE KOMEN TOT EEN FINANCIËEL SLUITENDE BEGROTING PER UITERLIJK 2023

1. Inleiding

Onze begroting en meerjarenraming laten forse tekorten zien. Deze tekorten komen voort uit met name een tweetal factoren. Een belangrijke factor is de gevolgen van de recente decentralisaties in het sociaal domein waarvoor het Rijk onvoldoende middelen meegeeft. Daarnaast zijn er tekorten ontstaan als gevolg van eigen beleid. Hoewel onze gemeente volgens de huidige verdelingssystematiek via het gemeentefonds ruim € 600 per inwoner meer krijgt dan gemiddeld, lopen de tekorten op onze gemeentebegroting fors op tot tenminste € 3,8 miljoen in 2023.

Huidige prognoses hebben een voorlopig karakter

Nadrukkelijk moet worden vermeld dat hierbij nog geen rekening is gehouden met de uitkomsten van de tweede BBR. Aangezien een groot aandeel van de tekorten de afgelopen jaren een structureel karakter heeft mag verwacht worden dat deze tekorten de komende jaren verder zullen oplopen.

Ook konden de uitkomsten van de septembercirculaire nog niet meegenomen worden in de analyses. Het Kabinet heeft de afgelopen periode elke poging vanuit gemeenteland om extra gelden beschikbaar te stellen afgewezen. De berichten uit de pers dat het Kabinet voornemens is om extra te investeren bieden wellicht enige hoop op extra middelen vanwege de afgesproken toepassing van de trap op-trap af systematiek.

Overigens, het Rijk is voornemens om in 2021 de verdeelsystematiek uitkering gemeentefonds te herzien. Een herziening van de verdeelsystematiek kan leiden tot een structureel hogere of lagere uitkering uit het gemeentefonds. De recente voornemens van het Rijk om fors te investeren zal wellicht leiden tot een hogere uitkering uit het gemeentefonds. Ook hiermee kan, gelet op de onzekerheid, nog geen rekening mee worden gehouden.

Technisch boekhoudkundige maatregelen uitgeput.

Onze gemeente heeft de afgelopen jaren stelselmatig moeten bezuinigen. Mogelijke technische maatregelen om de begroting in evenwicht te brengen, zoals het aanpassen van rentepercentages, het afboeken van immateriële activa en het schrappen van vervangingsinvesteringen zijn inmiddels uitgeput.

Preventief toezicht door de provincie vooralsnog geen oplossing.

Zonder ombuigingsmaatregelen zal onze gemeente onder preventief toezicht worden gesteld. Preventief toezicht zal er toe leiden dat de provincie zal eisen dat de raad alsnog inspanningen verricht om tot een sluitende begroting te komen. Het mag niet worden uitgesloten dat dan extra bezuinigingen worden geëist.

Lobby met andere gemeenten blijft van belang.

Wel zijn we bezig om opnieuw een lobby op te zetten om het Kabinet te bewegen extra middelen beschikbaar te stellen. In overleg met provincie en VGG inventariseren we momenteel bij alle Groninger gemeenten de omvang van de tekorten in het sociale domein. Nog niet van alle gemeenten zijn de resultaten binnen, maar gesteld kan worden dat de Groninger gemeenten de afgelopen jaren vele tientallen miljoenen uit eigen middelen hebben aangewend om tekorten in het sociaal domein af te dekken. Nagenoeg alle gemeenten hebben (grote) moeite om hun begroting en meerjarenraming sluitend te krijgen. Nog deze maand staat een presentatie van de door ons verzamelde gegevens aan provincie en gemeenten gepland. In oktober is eveneens een overleg met de portefeuillehouders financiën en de gedeputeerde afgesproken. Dan hopen we ook meer te weten over de begrotingsvoorstellen van de andere gemeenten.

Daarnaast hebben we ons aangemeld bij de visitatiecommissie van Financiële Beheersbaarheid Sociaal Domein van de VNG. Deze commissie ondersteunt gemeenten bij het beheersbaar maken van de uitgaven. De commissie zal in oktober gesprekken voeren, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Of hieruit mogelijke kostenbesparende maatregelen uit voort komen is niet te zeggen. Ook deze mogelijke gevolgen hebben we niet meegenomen in onderstaande cijfers.

Procesgang tot nu toe

In juni is bij de gemeente in kaart gebracht waar in principe bezuinigingsmogelijkheden aanwezig zijn. Daaruit bleek dat voor een bedrag van bijna € 14 miljoen bezuinigd kan worden zonder dat onze kerntaken, waar het Rijk ons toe verplicht, in gevaar komen. In de raadsbijeenkomst in mei van dit jaar is de financiële situatie van onze gemeente ambtelijk toegelicht. Daarin werd aangegeven dat het college voornemens is om in een herstelplan de benodigde maatregelen op te nemen om tot een sluitende meerjarenraming te komen. Op 9 juli heeft opnieuw een informatieve bijeenkomst voor raads- en commissieleden plaatsgevonden gevolgd door een raadsvergadering. In deze raadsvergadering heeft het college suggesties opgehaald om tot een herstelplan te komen. Afsproken werd dat het college met voorstellen komt om tot een sluitende meerjarenraming te komen voor een opiniërende raadsvergadering op 23 september. Daarna resteert dan nog een paar weken om e.e.a. uit te werken voor de begrotingsraad op 11 november. Daarbij is afgesproken dat gewerkt zal worden met een herstelplan, waarin aangegeven wordt welke maatregelen kunnen worden genomen om tot een sluitende begroting te komen.

Er is gedurende het zomerreces hard gewerkt om de mogelijke bezuinigingsopties verder uit te werken. Op basis daarvan heeft het college op 20 augustus jl. een mogelijke voorkeursvariant besproken. Deze voorkeursvariant bevat een lijn van denken om, met zo min mogelijk consequenties voor onze burgers, toch tot een sluitende begroting te komen. Op basis daarvan is dit model nader uitgewerkt.

Inhoud van deze nota

Allereerst worden de omvang van de tekorten (voor zover nu bekend) in kaart gebracht. Vervolgens worden de mogelijke oplossingsrichtingen geschetst. Daarna worden een aantal uitgangspunten geschetst. Op basis van de voors en tegens van de diverse opties is een voorkeurvariant gekozen. Tenslotte is geschetst hoe deze variant verder vorm zou kunnen krijgen.

2. Omvang van het totaal aan benodigde herstelmaatregelen.

De tekorten - exclusief de resultaten tweede BBR 2019 en de september-circulaire - worden als volgt geraamd:

2020	€ 4.936.000
2021	€ 4.281.000
2022	€ 2.833.000
2023	€ 3.833.000

In bovenstaande tekorten is al **WEL** rekening gehouden met:

- Investeringsagenda jeugd ad € 550.000,- per jaar vanaf 2020. (wordt onderdeel van het herstelplan)
- Uitbreiding formatie WMO met bijna 6 fte ad € 370.000,- per jaar vanaf 2020.
- Cao stijging HH ad € 400.000,- per jaar vanaf 2021
- Effecten gemeente-cao ad € 800.000,-

3. Mogelijke oplossingsvarianten.

Er is een viertal mogelijke oplossingsrichtingen denkbaar ten aanzien van de begrotingsproblematiek:

1. *Niets doen.*

Deze variant houdt in dat het bestuur van de gemeente geen maatregelen neemt om de tekorten terug te dringen teneinde een sluitende begroting te realiseren. De consequentie hiervan zal zeker zijn dat de provincie als toezichthouder de gemeente onder preventief toezicht zal plaatsen en alsnog van het bestuur maatregelen vraagt om tot een sluitende begroting te komen (waarvoor dan veel minder tijd beschikbaar is). De kans daarbij is reëel dat dan meer bezuinigd zal moeten worden, aangezien de toezichthouders ook eisen stellen aan bijvoorbeeld de aanwezigheid van meerjarenonderhoudsplannen (o.a. wegen en bruggen).

2. *Sluitende begroting en meerjarenraming presenteren d.m.v. bezuinigingen.*

In feite is deze variant het andere uiterste. Deze optie houdt in dat er een bezuinigingspakket wordt vastgesteld dat al met ingang van 2020 tot een sluitende begroting leidt. Deze optie vraagt een enorme inzet omdat al voor 2020 tot maatregelen moet worden besloten voor een bezuiniging van bijna € 5 miljoen. Deze optie lijkt niet realistisch aangezien voor het nemen van ingrijpende maatregelen veel overleg en noodzakelijke procedures moeten worden doorlopen.

3. *Realiseren van een sluitende begroting in 2023.*

Volgens de begrotingsregels van Rijk en provincie dient de meerjarenraming in het laatste jaar reëel sluitend te zijn, dat wil zeggen dat structurele lasten door structurele baten moeten worden gedekt. Dit betekent dat de tekorten uit de jaren daarvoor zouden kunnen worden gedekt door bijdragen uit de reserves. Slechts voor zover wordt gekozen om een aantal maatregelen eerder te laten ingaan zullen de reserves minder te behoeven worden aangesproken. Binnen deze variant kunnen vier opties worden onderscheiden.

- a) *Het totale tekort in 2023 door middel van een bezuinigingspakket wegwerken.*
- b) *Het tekort in 2023 wegwerken door een combinatie van bezuinigingen en verhoging inkomsten.*
- c) *Het tekort in 2023 wegwerken door een combinatie van bezuinigingen en het aanspreken van de reserves.*
- d) *Het tekort in 2023 wegwerken door een combinatie van bezuinigingen, extra inkomsten en inzet reserves.*

Het pakket aan mogelijkheden voor het vergroten van de inkomsten is relatief beperkt. Een verhoging van de OZB (naast eventuele verhoging toeristenbelasting die echter in financiële zin een geringe opbrengst genereert) is, naast het opnieuw invoeren van de parkeerbelasting, dan de enige mogelijkheid voor een substantiële inkomstenbron. Een verhoging van (extra) 1% OZB levert jaarlijks circa € 125.000,- op. Een dergelijke verhoging per jaar betekent over vier jaar dus ruim € 500.000,- aan extra baten per jaar vanaf 2023.

Een andere mogelijkheid om (incidentele!) tekorten af te dekken is het aanspreken van de reserves. De inzet van onze Algemene Reserve is beperkt aangezien het surplus, boven ons verplichte weerstandsvermogen, gering is. Echter een mogelijkheid is wel het aanspreken van de stille reserve welke bestaat uit aandelen Enexis. Deze aandelen staan voor een bedrag van bijna € 1,7 miljoen op de balans, maar vertegenwoordigen inmiddels een waarde van circa € 26 miljoen. Deze aandelen leveren jaarlijks een opbrengst van circa € 600.000,- aan dividend per jaar. Verkoop van deze aandelen zal betekenen dat de jaarlijkse opbrengst aan dividend lager wordt. Wanneer besloten wordt om aandelen Enexis te verkopen, zal het effect van elk miljoen dat wordt verkocht, uitgaande van de huidige geschatte waarde, als volgt zijn:

Vermindering boekwaarde aandelen op de balans: € 65.000 incidenteel

Vermindering opbrengsten dividend in de begroting: € 23.000 structureel

Van iedere verkochte € 1 miljoen waarde blijft dus circa € 910.000 over dat incidenteel kan worden gebruikt als dekking. Hier staat tegenover dat de structurele baten in de meerjarenraming met € 23.000 afnemen.

4. *Het inzetten van uitsluitend Enexisgelden evt. in combinatie met OZB-verhoging om de tekorten weg te werken.*

Deze variant betekent dat de tekorten over 2020 t/m 2023 worden gedekt uit de opbrengst van Enexisgelden hetgeen impliceert dat er voor circa € 16 miljoen wordt onttrokken aan de (stille) reserve. Het nadeel hiervan is wel dat voor de langere termijn de reserve als buffer voor toekomstige tekorten is verdampt. Bovendien wordt ook de jaarlijkse opbrengst van € 600.000,- gemist na 2023. Deze variant voldoet bovendien niet aan de begrotingseisen van de toezichthouders. Immers aanwending van reserves wordt als een incidentele baat beschouwd en lost de structurele tekorten van ná 2023 ook niet op.

4. Gehanteerde uitgangspunten.

Ons college heeft bij de keuze voor een van de varianten de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. *Voorkomen van preventief toezicht*

Het college wil haar bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen en tot het uiterste een poging ondernemen om een sluitende begroting te realiseren die de instemming heeft van het provinciebestuur. Slechts als de opgave naar ons oordeel nauwelijks meer behapbaar is (bijvoorbeeld als gevolg van de resultaten van de BBR en de septembercirculaire) en de andere gemeenten bereid zouden zijn om gezamenlijk preventief toezicht te accepteren, dan is dit een mogelijke optie. Ook dan is naar ons oordeel een plan B verstandig indien het Rijk geen extra middelen ter beschikking wil stellen.

2. *Bezuinigingen onontkoombaar*

Op basis van de huidige inzichten moet worden geconcludeerd dat ons huishoudboekje structureel niet op orde is. Kostenreductie achten wij onontkoombaar. Maatregelen om tot structurele lastenvermindering van de gemeente te komen zijn noodzakelijk om op langere termijn onze begroting weer in evenwicht te brengen.

3. *Lastenverzwaring voor inwoners en bedrijven beperken*

Onze gemeente kent al een relatief hoge lastendruk voor burgers. Een mogelijkheid is het opnieuw invoeren van parkeerbelasting maar dat achten wij niet voor de hand liggend. De toeristenbelasting is wel relatief laag maar verhoging levert geen substantiële bijdrage aan het oplossen van de forse tekorten. Blijft over een verhoging van de OZB, deze willen we zo beperkt mogelijk houden.

4. *Voorkomen van onomkeerbare maatregelen zoals sluiting van voorzieningen*

Ons college heeft ernaar gestreefd om sluiting van voorzieningen zoals bijvoorbeeld zwembad, cultuurcentrum e.d. te voorkomen. We hebben gezocht naar maatregelen die in betere tijden weer ongedaan kunnen worden gemaakt. Maatregelen in het sociale domein komen daarvoor wel eerder in aanmerking dan maatregelen in het ruimtelijk domein.

5. *Daar waar mogelijk eerst kiezen voor efficiëntie bevorderende maatregelen*

Op basis van onze analyses is kritisch bezien of sommige maatregelen/voorzieningen voor inwoners niet efficiënter en effectiever kunnen worden uitgevoerd zonder het wezen van de voorziening aan te tasten. Tevens is uit onze analyse gebleken dat er op enkele terreinen sprake is van niet bedoelde stapeling van maatregelen.

6. *Voorkomen van het stopzetten van vernieuwing en doorontwikkeling*

Hoewel de mogelijkheden voor nieuw beleid met deze financiële vooruitzichten uiterst beperkt zijn willen we onze gemeente niet op een dood spoor zetten. De speerpunten uit het coalitieakkoord, gebiedsgericht werken en aanpak achterstanden jongeren, houden we overeind. Daar waar mogelijk wenden we subsidiemogelijkheden aan om te investeren in de leefbaarheid van onze gemeente.

7. *Investeren om tekorten terug te dringen*

Soms zijn extra investeringen nodig om efficiënter te werken, de kwaliteit te verhogen en kosten te besparen. We hebben daarom, zoals gemeld, middelen vrijgemaakt, bijna een miljoen, die we investeren in het sociaal domein.

5. Voorkeursvariant.

De voorkeur gaat uit naar variant 3d. Daaraan liggen de volgende overwegingen ten

grondslag.

- In deze variant wordt recht gedaan aan het uitgangspunt om de bezuinigingen op voorzieningen voor burgers beperkt te houden. Bovendien is gekozen voor bezuinigingen op onderdelen waarvan, mochten er weer financieel gunstiger tijden aanbreken, de maatregelen omkeerbaar zijn. Het schrappen van voorzieningen als bijvoorbeeld zwembad of instellingen wordt hiermee vermeden.! Belangrijke uitgangspunten uit het coalitieakkoord zoals armoedebestrijding voor met name jongeren blijven overeind.
- De OZB wordt beperkt verhoogd, het betreft een -relatief- geringe belasting voor het algemeen belang met een zekere mate van solidariteitsgrondslag, waardoor pijnlijke bezuinigingen op voorzieningen waar burgers baat bij hebben, worden voorkomen. Overigens zijn we ons er van bewust dat de hoogte van de OZB in onze gemeente relatief al hoog is!
- De inzet van de stille reserve wordt voor een deel ten gelde gemaakt. De spaarpot wordt voor een deel aangewend om te voorkomen dat onze sociale voorzieningen en de leefbaarheid in onze mooie gemeente ernstig worden aangetast.

6. Uitwerking.

De verdere invulling van de voorkeursvariant zou er dan als volgt kunnen uitzien.

- a) *Uitgangspunt is het realiseren van een sluitende begroting in 2023, d.w.z. wegwerken van (het voorlopige) tekort van € 3,8 miljoen.*
- b) *De komende jaren wordt de OZB jaarlijks verhoogd met 1%. Dan resteert € 3,3 miljoen tekort.*
- c) *Er wordt voor een bedrag van € 500.000,- onttrokken aan de € 15 miljoen NPG-gelden voor dekking van het tekort t.b.v. aanwending leefbaarheidsprojecten zoals bijv. bundeling sportterreinen. Dan resteert een tekort van € 2.8 miljoen in 2023.*
- d) *Er wordt € 550.000,- geïnvesteerd in maatregelen om het tekort in de jeugdzorg terug te dringen. Deze maatregelen dienen voor een bedrag van € 1,1 miljoen aan kostenbesparing op te leveren. Deze maatregel is al verwerkt in het geraamde tekort ad € 3,8 miljoen (zie hoofdstuk 2 van deze notitie)*
- e) *Het extra ongedekte tekort van € 1,3 miljoen jeugdzorg wordt gedekt uit de opbrengst van de verkoop van Enexis-aandelen. Deze maatregel vereist wel vooroverleg met de provincie aangezien in formele zin een structureel tekort incidenteel wordt gedekt. Onze argumentatie kan dan zijn dat ervan wordt uitgegaan dat het tekort jeugd geen structureel karakter draagt als gevolg van de afspraken die de VNG met het Kabinet heeft gemaakt.*
- f) *Er dient dan nog voor een bedrag van € 1,5 miljoen te worden bezuinigd. Dit bedrag is overigens vergelijkbaar met de bezuinigingsopgaven van de afgelopen jaren. De invulling hiervan zou als volgt kunnen plaatsvinden. Indien voor een bedrag van € 500.000,- wordt gevonden door een bezuiniging op de formatie dient nog (slechts) voor een bedrag van € 1 miljoen te worden bezuinigd op voorzieningen voor onze inwoners (op de € 14 miljoen aan niet-wettelijke taken)*
- g) *De bezuiniging van € 1 miljoen kan dan worden gevonden door een besparing van ca. € 250.000,- in het ruimtelijk domein. Hierbij denken we aan het stopzetten van subsidies op niet gebruikte voetbalvelden, € 30.000,-; het uitbesteden van groot onderhoud aan sportvelden aan verenigingen, € 120.000,-; het afstoten van wegen, € 25.000,-; het onderhoud op begraafplaatsen van niveau B naar C brengen, € 25.000,-; en tenslotte het verminderen van de kosten gebiedsgericht werken met € 50.000,-.*
- h) *De resterende € 750.000,- kan dan gevonden worden door een korting van ruim 10% op de Klinker (opbrengst ca. € 130.000) en door kritisch te kijken naar de uitgaven in het sociaal domein. Bovendien zijn de regelingen op een aantal gebieden in onze gemeente erg ruimhartig. Ten opzichte van andere gemeenten is ons voorzieningenniveau op onderdelen fors hoger. Daarbij moet bovendien bedacht worden dat onze gemeente bijna € 1 miljoen extra investeert in het sociaal domein (uitbreiding formatie WMO, investeringsagenda jeugd). Tegenover een bezuiniging van € 650.000,- staat een extra impuls van ongeveer het dubbele). Concreet gaat het hierbij om de volgende ombuigingen; € 235.000,- op de huishoudelijke hulp; € 40.000,- door het schrappen van het schoolontbijt; € 130.000,- door het korten op de subsidie van de Klinker, € 150.000,- korting op publiek vervoer; € 40.000,- op de oude indicaties publiek vervoer; € 70.000,- op het bibliotheekwerken, € 15.000,- verminderen budget schrijnende gevallen en tenslotte € 70.000,- op het participatiefonds.*
- i) *De tekorten over voorgaande jaren (ca € 12 miljoen) worden gedekt uit de verkoop van de aandelen Enexis.*

In de bijlagen A2 en A3 treft u de inhoudelijke onderbouwing aan van de bezuinigingsvoorstellen in het sociaal en ruimtelijk domein.

7. Proces.

Het college hoopt met dit voorstel voldoende tegemoet te zijn gekomen aan de wens van de raad om met nader uitgewerkte ingrediënten te komen voor de discussie in de raad over de oplossing van de begrotingsproblematiek. Teneinde de raad inzicht te geven in de diverse mogelijke oplossingsrichtingen zijn daarom in deze nota de diverse mogelijke alternatieven geschetst. Om u zoveel mogelijk te informeren over de onderbouwing van onze voorstellen en de mogelijke alternatieven hebben we in de bijlagen A2 en A3 de onderbouwing van de door ons voorgestelde bezuinigingsopties opgenomen. Alle documenten die na de raadsvergadering van 9 juli zijn uitgewerkt ter voorbereiding op de notitie "ingrediënten herstelplan" zijn bijgevoegd; dit zijn de bijlagen B1 tot en met B12.

Bijlage 13 bevat het overzicht van maatregelen, zoals aangeboden door het MT. In de bijlagen B14 en B15 treft u de onderbouwing aan van de voorgestelde extra investeringen in het sociaal domein.

Op basis van de discussie in de raad zal ons college dan voor de begrotingsvergadering in november met een concrete invulling van het herstelplan komen.